

教育政策与民族问题

——以马来西亚华文教育为例

耿 虎* 曾少聪**

【内容提要】 马来西亚是一个多元种族和多元民族的国家。在殖民统治时期和独立后,殖民政府和马来西亚政府在教育政策上都实施英文和马来文优先的政策,限制华文和泰米尔文教育,以培养认同及效忠马来西亚的“良好”公民。在马来西亚华侨华人共同努力下,华文教育的发展道路虽然充满了艰辛和曲折,但至今已建立了从小学、中学、大专到大学的完整教育体系。本文指出,华文教育是马来西亚多元文化的一个重要内容。马来西亚教育政策的种族歧视是导致马来西亚种族和民族矛盾的一个重要原因。通过“尊重差异,包容多样”的民族政策,马来西亚的民族关系将会朝着更为和谐的方向发展。

【关键词】 马来西亚 教育政策 民族问题 华文教育

* 马来西亚是一个多元种族和多元民族的国家,其国民主要由马来人、华人和印度人构成。在马来西亚华人社会里,经常把“种族”、“族群”和“民族”三个词互用,而种族的用法比较普遍^①。马来西亚不同种族间大致上能够和睦相处,但仍然存在着比较严重的民族问题,特别是马来西亚实施的“教育马来化,教育本土化”的政策,更是极大地限制了马来西亚华文教育的发展。

种族歧视的教育政策 对华文教育发展的影响

卡斯尔斯(Stephen Castles)和米勒(Mark J. Miller)指出:20世纪后半叶的移民在许多国家已经导致了文化多样性的增强

和新族群的形成^②。早在二战之前,当西方殖民者东来,并把大批华人、印度人和其他民族的人民吸引到东南亚充当劳工时,东南亚大部分地区就出现了多元种族和多元民族混居的现象,并形成了文化的多样性。二战以后,东南亚国家纷纷独立,一些国家受古典民族主义“一个人民、一个民族、一个国家”(one people, one nation, one state)理论的影响,只强调强势民族的政治和经济利益,忽视弱

* 厦门大学海外教育学院副教授

** 中国社会科学院民族学与人类学研究所研究员

① 何国忠:《马来西亚华人:身份认同、文化与族群政治》,〔马来西亚〕华社研究中心2002年版,第3页。

② Stephen Castles & Mark J. Miller, *The Age of Migration: International Population Movement in the Modern World*, New York: The Guilford Press, 1998, p. 212

势民族的存在;还要实现语言和文化的同一性。因此,东南亚部分国家采用“土著与非土著”的分类法则,将土著民族当作国家的主人,而将非土著民族当作是外来移民。它们采取种族歧视和民族同化的政策,极力保护土著民族的权利,限制非土著民族在社会、经济和文化领域的发展。其实,“自18世纪以来兴起的民族国家,向来以文化上和政治上团结一致的理念作为民族国家的前提。在许多国家,民族的单一被界定为共同的语言、文化、传统、历史,这一理念被视为民族国家的基础。这其实是统治者和精英们构拟的空中楼阁,但却成为一种强有力的神话。”^①

在二战以前,马来西亚的华文教育已形成了一定的规模。马来西亚早期的华文教育主要承袭中国私塾教育的传统。19世纪末,清政府曾派人前往马来西亚协助华文教育,使其无论是学制还是课程,都开始遵循新式教育。此后,华文教育逐渐从旧式教育中解脱出来,成为华人社会的民族文化事业。马来西亚华文教育与中国教育的接轨使其逐渐成为中国的侨民教育。对于海外侨民的华文教育,无论是清政府,还是民国政府,都颇为重视。于是,不仅是中国的教育思想不断地影响到马来西亚,而且中国教员也陆续前往马来西亚执教,中文教材也是大量涌入马来西亚。此时,马来西亚的华文教育已不再是专业性和学术性的纯教育,而是发展成为一项富有民族性的民族教育^②。

二战后,马来亚开始进入新的历史阶段,最为显著的特点就是殖民统治的结束和民族国家的独立。“马来亚联合邦”计划于1947年7月宣布,并于1948年2月1日正式执行。马来亚联合邦恢复了马来苏丹的政治地位,并确立了马来人的特殊地位。新制宪建议书更是提出,要将马来亚建设成为一个马来民族的国家,一切以马来文化为主轴^③。

1950年,英国殖民政府出台了《六年教育计划》。该计划从1950~1955年,分“师资培训学校”、“初级教育”和“中等教育”三个部分,其工作首先扩展英文和马来文的师资培训学校,并积极增设英校和马来校的初级教育^④。然后,再进一步发展英文中等教育和以英文教学的工艺教育。《六年教育计划》全部经费为4558.1万马币,用于扩展学校和师资培训的基本开销为3501.5万马币,经常开销为1056.6万马币(见表1)。

表1 《六年教育计划》的各族学校配额
(单位:马币)

校别	基本开销	经常开销	百分比(%)
英校	20470000	5743000	58.3
马来校	13645000	4280000	39.2
印校	35000	74000	0.2
华校	865000	194000	2.3

此外,从1949年教育经费在各种族学校的分配来看,也不难看出英国殖民政府在教育政策中的种族歧视(见表2)。

表2 1949年各族学校学生所负担经费表
(单位:马币)

学校	学生人数 (人)	政府每年 负担经费	百分比 (%)	每人每年 所得津贴
英校	78610	9640039	38.7	122.00
马来校	206293	12235090	49.2	60.00
华校	189230	1114672	4.4	6.00
印校	35456	1909328	7.7	54.00

资料来源:郑良树:《马来西亚华文教育发展史·第三分册》,马来西亚华校教师会总会2001年版,第68页。

① 斯蒂芬·卡斯尔斯:《21世纪初的国际移民:全球性的趋势和问题》,载中国社会科学院/联合国教科文组织:《国际社会科学杂志·国际移动2000》(中文版),第18卷第3期,2001年8月,第31页。

② 郑良树:《马来西亚华文教育发展史·第二分册》,马来西亚华校教师会总会1999年版,第6~7页。

③ 同上书,第111页。

④ 郑良树:《马来西亚华文教育发展史·第三分册》,马来西亚华校教师会总会2001年版,第65页。

20世纪50年代,英国殖民政府拟定与推行了一系列的教育政策,一方面提倡发展英文和马来文教育,另一方面蓄意压制华文和印度文教育。从1951年的《巴恩氏报告书》开始,历经了1952年的《教育法令》、1954年的《第67号白皮书》、1956年的《拉萨报告书》以及1957年的《教育法令》,直到1961年的《教育法令》为止,众多的教育法令及报告书直指华人社会,其目的只有一个:教育马来化,教育本地化^①。

1951年的《巴恩氏报告书》(Barnes Report)提出建立一种新的“国民学校”,以英文和马来文为教学媒介语,以促进学生效忠马来亚,培养学生的国家意识。为此,华文、泰米尔文教育就必须受到压制。该报告书指出:“吾人深信初等教育应以造成一种共同之马来国籍为目标,以收容各种适龄儿童于国民学校,以取代目前各种方言学校。”“在国民学校内,只有一个东方语言在教授,就是马来文。”^②随后的《1952年教育法令》,便是以《巴恩氏报告书》为蓝本,旨在通过立法取消华校。不过,英国殖民政府鉴于经费与教员的短缺,便改弦易辙,公布了《第67号白皮书》,拟将国民学校的特质引入到华、印学校,并在华、印学校设立英文班,试图以之取代华文、泰米尔文班,从而逐渐磨灭华、印学校的特质。

1955年,联盟政府在执政后增设了教育委员会,以对教育政策做全盘的检讨,并拟定了《拉萨报告书》,后经立法会议通过,定于1957年推行。《拉萨报告书》虽进行了部分妥协,取消了小学必须以英文和马来文作为唯一教学媒介语的规定,但中学教育的最终目标,仍是要建立“国民学校”^③。1957年3月7日,就在马来亚宣布独立前夕,联盟政府通过了《1957年教育法令》。该法令基本是《拉萨报告书》的延续和拓展。依照《拉萨报告书》的要求,马来亚政府将全国小学分为以国

语(马来文)为教学媒介的国民小学,及以英文、华文及泰米尔文为教学媒介的国民型小学。然而,对各类的中学却做出不同的规定。“建立国民中学……所有这类学校将致力于达致共同的课程和考试”,并建议“依照政府教育政策”推行的学校,都可以申请政府津贴^④。

1960年8月,马来亚政府公布了《达立报告书》。该报告书有两条对华校最为不利的条款:其一,根据第9章的建议,自1961年起,政府不再举办初中会考及华文中学升学考试。中学的所有公共考试只能以马来文或是作为官方语言的英文为考试媒介语。其二,根据第8章的建议,各邦的中学将只有“全部津贴中学”和“独立中学”两种。从1962年1月1日起,停止对所有不合格(即不接受改制)的局部资助学校的津贴。独立中学可以继续存在,但须受政府教育条例之限制^⑤。这两条建议沉重打击了马来西亚华文教育者们的理想。根据这两条建议,接受部分津贴的华文中学将面临两种抉择:或是接受政府条件进行改制,成为国民型华文中学;或者不接受津贴,成为独立中学,维持华文媒介语的传统。改制条件有22条,其中影响最大的是:学生必须参加政府举办的公共考试,媒介语是马来文或英文。在这种情形之下,改制后的所谓国民型华文中学,无疑地只有“华文”之名,却已无“华文”之实了。

《1961年教育法令》的出台不仅严重打击了华文中学,而且也威胁到华文小学和泰

① 郑良树:《马来西亚华文教育发展史·第三分册》,第iii—iv页。

② 《巴恩氏报告书》,转引自林水樑等合编:《马来西亚华人史新编·第2册》,马来西亚中华大会堂总会1998年版,第258页。

③ 林水樑等合编:《马来西亚华人史新编·第2册》,第159页。

④ 《拉萨报告书》,转引自林水樑等合编:《马来西亚华人史新编·第2册》,第256—257页。

⑤ 林水樑等合编:《马来西亚华人史新编·第2册》,第264页。

米尔文小学的生存,因为第21(2)条规定:“任何时候,当部长认为一所国民型小学可以适当地改变为国民小学时,他可以下令指示有关国民型小学改变成国民小学。”由于《1961年教育法令》的影响,许多华文中学改制成“国民型”中学,以获取政府的津贴。独立华文中学除缺乏政府的援助外,还必须面对诸多不合理的限制,包括“独中统一考试文凭”不受承认、毕业生没有机会进入政府机构和高等教育体系等^①。

马来西亚政府一直认为,华、印学校的存在是导致马来西亚种族冲突的根源,但这从来就不是一个得到过认真论证的命题。而且,他们还漠视这一事实:在政府中学和大学里的种族歧视是最严重的,而这些教育机构都是采用马来文作为主要的教学媒介语。事实上,教育领域的分裂直接源自新经济政策的实施。1969年的“五·一三”事件后,马来西亚政府推行新经济政策,并在国家资源和教育机会方面推行“马来人至上”的政策。在新经济政策推行之后,教育领域原本存在的相对平等的教育原则一再被破坏,应根据社会经济需要分配的名额、奖学金,结果全都变成按照种族进行分配。此外,各处建立的寄宿学校、玛拉工艺学院及玛拉理科学院也都基本录取土著学生,而把非土著学生排斥在外,“马来人至上”的政策成为典型的种族主义政策。最令华人社会不安的是华人子弟上大专院校的机会锐减。此外,华人社会也关注到在国内大学中,有学位的非马来学生与马来学生的比例下降(见表3)。

1956年,马来西亚华人社会曾创办南洋大学^②,但是随着1965年新加坡的独立,南洋大学成为了外国大学,马来西亚华文教育由此丧失了高等教育环节。1967年9月至10月,马来西亚教育部长佐哈里多次宣布,马来西亚学生出国深造必须拥有剑桥或马来西亚

表3 1970年与1975年的学生学位
种族分配情况

年度	马来人		华人		印度人		其他	
	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%
1970	3237	39.70	4009	49.20	595	7.30	307	3.80
1975	8153	57.20	5217	36.60	743	5.20	141	1.00

资料来源:林水椽等合编:《马来西亚华人史新编·第2册》,马来西亚中华大会堂总会1998年版,第280页。

教育文凭,否则,教育部将不批准其出国。董教总就此事呈函教育部长,呼吁取消此限制,但马来西亚政府置之不理。同年12月,华文高师职总主席陆庭谕倡议以创办南洋大学的方式,在马来西亚国内创办一所华文大学。他指出,“为了华文中学的升学问题,必须创办华文大学;为了华文教育体系问题,必须创办华文大学。”^③这个建议立即得到华文教育人士和华人社会的热烈支持。拟议中的大学取名为“独立大学”,华侨社会纷纷捐款,准备重新展现当年创办南洋大学的雄心。不过,创办“独立大学”的举措却得不到马华公会的支持,而1971年马来西亚政府更是通过《大学与大专院校法令》,规定马来西亚所有的大学或大专院校的创办都必须得到最高元首及国会的批准,从而封堵了马来西亚华人社会创办“独立大学”的进程。

近二十年来华文教育的发展

近20年以来,马来西亚的华文教育有较大的发展,主要原因是马来西亚政府的教育政策放松了对华人社会创办华文大学的限

① 华社资料研究中心编:《检讨马来西亚教育》,〔马来西亚〕雪兰莪中华大会堂1990年版,第27页。

② 郑良树:《马来西亚华文教育发展史·第三分册》,第234页。

③ 《董总30年》下册,〔马来西亚〕董总1987年版,第81页,转引自林水椽等合编:《马来西亚华人史新编·第2册》,第278页。

制。南方学院、新纪元学院、韩江学院以及拉曼大学相继成立,使得马来西亚的华文教育建立起了从小学、中学、大专到大学的完整教育体系。

南方学院创办于1990年,是马来西亚华人社会共创的第一所民办非盈利华文高等学府,旨在开拓更多的升学渠道,确保华人子弟,特别是中下层家庭子弟,亦能在国内完成高等教育。南方学院首任院长张瑞发指出:“在我国华教180多年兴教办学的历史长河中,南院获得政府批准创办,是一个重要的转折点,创办南院等于创造了历史,使我国华教运动迈入大专层次,自小学到大专连成完整的一环,意义重大。”^①继南方学院创办之后,新纪元学院也宣告成立。1994年8月,董教总正式提呈申办学院的申请。1997年5月28日,该申请终于获得马来西亚教育部批准。1998年3月1日,学校正式开课。1999年,韩江学院正式获得教育部的批准,在槟城设立韩江学院。“经过半年的快马加鞭的筹措,韩院在公元2000年初开班授课。先是开设三个学系,即大众传播系、商业管理系和资讯工艺系,共有学生200名。”^②

马来西亚第一所由华人创办的大学——拉曼大学于2002年8月13日举行成立仪式。拉曼大学由马来西亚最大的华人政党马来西亚华人公会主办,并得到了马来西亚各华人组织、团体的广泛支持和赞助。马来西亚总理马哈蒂尔出席了成立仪式并发表讲话。他指出,目前马来西亚还没有一所国际知名的大学,希望国内各大学能在学术及研究领域取得杰出成就,促使本国成为国际学术交流中心。他同时呼吁各族大专学生加强联系和团结,以促进国内的种族和谐^③。拉曼大学在2002年仅设8个系,共有411名学生就读;至2007年,拉曼大学的3个学院共有1.6万名学生,其中中文系已招收两届硕

士研究生。

马来西亚华人社会坚持发展高等教育,并提倡中华文化研究。中文系的创办是华人社会长期追求的一个目标,代表着华人社会的精神和理想,并期望通过这方面的成绩反哺和孳乳华族文化,发扬和提升中华文化。随着马来西亚华文学院和华文大学的创办,学术界加强了对中华文化的研究。以前,马来西亚只有马来亚大学开设中文系,而现在华人学院和大学都有了中文系。

马来西亚是一个多元种族和多元民族的国家,华人族群是其所在民族的重要组成部分,华文教育是马来西亚教育的重要组成部分,华人文化也是马来西亚多元文化的重要组成部分。在多元种族的国家实施宽松的教育政策,不仅有利于多元文化的发展,也有助于增强不同族群对国家意识的认同。正如有学者所指出的,“马来西亚的华文教育运动不但不会阻碍‘大马国家意识’的形成,反而有助于加速华人族群融入大马主流社会的‘本土化’和‘本地化’……这可以是一个丰富马来西亚作为一个多元族群和多元文化国家意识和认同的‘落地生根’运动。”^④

近二十年来马来西亚华文教育发展较快的原因分析

近二十年来,马来西亚的华文教育得到较快的发展。其中的原因,除了马来西亚华人社会的自身努力外,还与马来西亚国内环

① 张瑞发:《南风吹香莘学子,万里开遍菡萏华——为南院智雅综合大楼砌》,载《[马来西亚]《今日南院》第15期,第6页。

② 陈国平:《永载史册,万古长青》,载《韩江华人文化馆开幕纪念册》,2003年。

③ 新华社2002年8月14日电。

④ 萧新煌:《建构中的“华人文化”:族群属性、国家与华教运动·序》,载林开忠:《建构中的“华人文化”:族群属性、国家与华教运动》,《[马来西亚]华社研究中心1999年版,第VI页。

境和国际形势的变化有着密切的联系。

首先,从马来西亚国内环境来看,在马来西亚政府实施保护马来人特权的种族歧视政策的同时,马来西亚的有识之士和政治家,也已认识到种族歧视的政策对马来西亚的长远发展是不利的。针对马来西亚种族歧视的教育政策,马来西亚前首相东姑曾指出,“正是基于这项条文,华人、印度人才和马来人合作,争取国家独立。没有华人、印度人的支持,马来人无法向英国人争取独立。因此马来人应该感谢华人、印度人的合作。”东姑指的“这项条文”,即马来亚联邦宪法第152条的规定,“任何人不得受到禁止或阻止使用(除官方用途外)、教授、学习任何其他语言。”^①马来西亚前总理马哈蒂尔也意识到国家的发展必须放弃种族歧视,并告诫马来人不要依赖土著特权。他指出,“我们认为,人们将不那么重视种族,马来人会更有信心,竞争能力会加强,专业人士会增加,非土著(主要是华人)会了解必须相互照顾,共同合作。”^②

其次,从国际形势来看,多民族和多元文化并存是当今世界民族国家发展的主流。国际社会追求人类平等、民族团结、多元文化并存、实行自然融合等理念正在逐步形成。马来西亚种族歧视的教育政策与当今多元种族国家的教育政策不相符合,也与国际社会保护少数民族使用自己母语的权利背道而驰。1966年第十四届联合国教科文组织的全体会议通过了《国际文化合作原则宣言》。该宣言虽然与少数民族没有直接的关系,但对部分国家在制定有关少数民族享有其自身文化的权利的政策时却具有借鉴意义:“第一条:(1)每一种文化都有各自的必须受尊重和维系的尊严和价值;(2)每一个族群都有权利和义务去发展其本身之文化;(3)由于文化类型多样化且各具特色,在彼此相互影响下,所有的文化最终将构成人类的共同文化遗产。”有

关防范歧视和保护少数民族权利小组的特委起草人的建议提出:“在教育体系里应用少数民族的语言是一个关键性的考验因素,它可以决定少数民族是否有能力维持和发展其民族特质。如果国家没有实行以母语为教学媒介的教育,一个作为文化团体存在的少数民族将受到危害,因为语言是文化的主要组成部分。……在一个国家里,一个被剥夺以母语作为教学媒介的教育体系的所谓有效措施将是受到质疑的。”^③1982年,由126个成员国和机构参加的关于文化政策的世界会议在墨西哥城举行。此次会议的主要议题之一是讨论少数民族的文化政策问题。会议的报告书、宣言和建议都明确地赞同少数民族的文化特质、文化民主和文化多元化,并针对文化和教育问题指出,“为保障文化特质和基于教育职能在文化各领域的重要性,很多与会的代表都发言强调提供以母语为教学媒介和民族语文的教育,即使这些民族语文是属于少数民族的语言。”^④在国际社会普遍注重少数民族母语教育的背景下,马来西亚在教育政策上实施种族歧视,必然会遭到国际社会大多数有正义感的人士的质疑。

再次,中国的发展对马来西亚的华文教育也起着重要的推动作用。近30年来,中国经济的快速发展,不仅引发了世界范围内的汉语教学热,还推动了中华文化在世界的传播。自20世纪90年代以来,特别是进入21世纪后,海外的汉语教育发展迅速。“涵载着悠久、深

① 《国会议事录》,有关1967年国语法案的辩论,第6213页,转引自〔马来西亚〕华社资料研究中心编:《检讨马来西亚教育》,第4~5页。

② 《马哈蒂尔——马来西亚任期最久的总理》,载〔新加坡〕《联合早报》1994年10月8日。

③ 〔马来西亚〕华社资料研究中心编:《检讨马来西亚教育》,第41~42页。

④ 《关于文化政策的世界会议——最后报告书》,联合国教科文组织1982年版,第11页,转引自〔马来西亚〕华社资料研究中心编:《检讨马来西亚教育》,第42~43页。

邃、灿烂的中华文化底蕴的汉语,逐渐成为各国学习的热门语言,正逐渐跃升为在全球可能仅次于英语的新强势语言,汉语的国际化趋势日益增强。”^①进入21世纪后,中国为适应国际形势发展的需要,积极推进和发展对外汉语教学。国家有关部门已采取并将继续采取一系列重要的举措。例如,在全国具备良好条件的高校,逐步建立十个对外汉语教学基地;确立并建设了暨南大学、云南师范大学、延边大学等11所高校为“支持周边国家汉语教学的重点大学”;国家对外汉语教学领导小组于2005年主办首届“世界汉语大会”,其主题是让汉语走向世界;国家对外汉语教学办公室已经启动重大的“时光汉语”工程,目的是研究、建立一种现代化的汉语教学模式,并组织编写各种类型的、高质量的汉语教材;在不少国家建设孔子学院,以加强中国和这些国家的文化学术交流,推进汉语教学。中国的这些举措将大大推动世界范围的汉语教学,使中华文化进一步走向世界^②。马来西亚的华文教育,也乘着中国改革开放的东风,得到快速的发展。

结 语

马来西亚不论是在英国殖民统治时期,还是独立建国以后,都在推行种族歧视的教育政策,其目的就是要限制和消除华文和泰米尔文的教育。正如邓普勒爵士1953年接见马华华文教育中委会时所指出的,“政府不会允许共产主义中国的国语成为马来亚学校的媒介语。”^③显然,华文教育已经被政治化了。马来西亚实行种族歧视的教育政策,严重地打击和限制了华文教育的发展。教育是关

系到一个民族文化生死存亡的问题,英国殖民政府和马来西亚政府推行的种族歧视的教育政策,自然遭到华人社会的质疑和反抗。在马来西亚全体华人的共同努力下,马来西亚的华文教育在艰难曲折中不断发展。

从近20年来马来西亚华文教育发展的形势来看,马来西亚已经放弃了对华人创办华文学院和大学的限制,这表明马来西亚领导人已经意识到在多元种族和多元民族的国家里,必须顺应世界发展的潮流,应该保护和发展的多样性,而不是限制或设法消除非马来民族的文化。一个单一、同质的文化并不是当今世界发展的潮流,而多民族和多元文化并存才是当今世界民族国家发展的主流。因此,世界上许多国家都在实行文化多元主义(Cultural Pluralism)^④。理想中的文化多元主义意味着抛弃偏执、偏见和种族主义,倡导对公民的不同文化传统的尊重。虽然要完全做到“尊重差异,包容多样”很不容易,但包括马来西亚在内的许多国家,都在朝着这个方向努力。在这一时代背景下,马来西亚的华文教育将会迎来更加美好的前景;马来西亚的民族关系也将朝着更为和谐的方向发展。

① 陆俭明:《汉语走向世界的一些思考》,载谭慧敏主编:《汉语文走向世界》,〔新加坡〕南洋理工大学中华语言文化中心2006年版,第15~17页。

② 同前引。

③ 郑良树:《马来西亚华文教育发展史·第三分册》,第V页。

④ 多元主义(Cultural Pluralism)是指“一个社会中存在不止一种文化——视为人类的未来状态。文化多元主义是指同一个社会或多民族国家内具有不同生活和思维方式的人们之间的社会和政治互动。”〔美国〕威廉·A·哈维兰:《文化人类学》,中译本,上海社会科学院出版社2006年版,第506页。